



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Milczące załatwienie sprawy jako nowa instytucja postępowania administracyjnego

Author: Anna Gronkiewicz

Citation style: Gronkiewicz Anna. (2017). Milczące załatwienie sprawy jako nowa instytucja postępowania administracyjnego. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku" (s. 224-241). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Anna Gronkiewicz

Milczące załatwienie sprawy jako nowa instytucja postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Jedną z nowych instytucji, którą na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹ wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego, jest milczące załatwienie sprawy. W ocenie ustawodawcy, „Instytucja milczącego załatwienia sprawy ma na celu przyspieszenie i uproszczenie postępowania administracyjnego, jak również usprawnienie i zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji”². Niniejsze założenie zaprezentowane w uzasadnieniu do ustawy wydaje się zgodne z przedstawianymi dotychczas postulatami doktryny prawa administracyjnego. W nauce prawa administracyjnego zwracano bowiem uwagę, że ustawodawca koncentruje się wyłącznie na zwalczaniu bezczynności i opieszałości administracji, a nie na zapobieganiu im³, a nadto wskazywano na

¹ Dz.U. 2017, poz. 935.

² Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 45. Zob. też *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Czego dotyczą zmiany i jak je stosować?* Ministerstwo Rozwoju, maj 2017, <https://www.mr.gov.pl/media/37290/Nowelizacja.pdf> [Data dostępu: 19.05.2017 r.], s. 17.

³ Takie stanowisko wyraził A. MAREKWIĄ: *Terminy w kodeksie postępowania administracyjnego – zagadnienia wybrane*. W: *Patologie w administracji publicznej*. Red. P.J. SUWAJ, D.R. KIJOWSKI. Warszawa 2009, s. 290.

potrzebę wprowadzenia kodeksowej regulacji w przedmiocie milczenia administracji⁴.

Milczące załatwienie sprawy (rozumiane jako fikcja decyzji pozytywnej bądź fikcja decyzji negatywnej), obok dewolucji kompetencji czy sygnalizacji terminu, zalicza się do instytucji przeciwdziałających opieszałości postępowania⁵. Innymi słowy, milczące załatwienie sprawy należy traktować jako jedną z gwarancji realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.)⁶. Przyjmuje się bowiem, że milczenie wpływa na szybkość postępowania, a nadto eliminuje bezczynność z postępowania administracyjnego czy jego przewlekłość, które są postrzegane negatywnie zarówno przez obywateli, jak i przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.

W kwestii uwag porządkowych należy nadmienić, że instytucja milczącego załatwienia sprawy uregulowana jest w procedurach administracyjnych niektórych krajów europejskich oraz na poziomie unijnym w dyrektywie 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. Parlamentu Europejskiego i Rady⁷. Trzeba również podkreślić, że milczące załatwienie sprawy ma zróżnicowany charakter, jeśli chodzi o poszczególne ustawodawstwa europejskie, a mianowicie przyjmuje zarówno postać decyzji pozytywnej, jak i negatywnej, ma formę rozwiązania ogólnego i szczególnego. Rozwiązania takie

⁴ M. KURACH: *Milczenie prawne oraz fikcja decyzji pozytywnej – remedia na niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym?* W: *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*. Red. A. BŁAŚ. Warszawa 2012, s. 344: „Mogłaby ona polegać w szczególności, o czym już dziś dyskutują politycy, na uczynieniu z konstrukcji fikcji decyzji – wzorem niemieckim – instytucji ogólnego postępowania administracyjnego”; Z. SNAZYK: *Milcząca zgoda administracji – wnioski „de lege ferenda”*. „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, z. 1, s. 37: „Wydaje się celowe, że celowe jest rozważenie możliwości jej wprowadzenia w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przemawia za tym nieskuteczność przepisów dotyczących bezczynności organu oraz niedostatki legislacyjne obowiązujących przepisów. Instytucja milczącej zgody może wpłynąć na większą efektywność administracji publicznej, szczególnie w stosunkach z przedsiębiorcami”.

⁵ G. ŁASZCZYCA: *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 52. Zob. też na temat przeciwdziałania bezczynności *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*. Red. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010; *Konsekwencje bezczynności administracji publicznej*. Red. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010; *Koncepcja zapobiegania bezczynności w postępowaniu administracyjnym. Sprawozdanie*. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010.

⁶ K. SAMULSKA: *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*. Warszawa 2017, s. 203–207. Autorka określa fikcję decyzji pozytywnej oraz fikcję decyzji negatywnej jako środki wsparcia zasady szybkości postępowania.

⁷ Dz.Urz. UE L 376 z dnia 27.12.2006 r., jest to tzw. dyrektywa usługowa. Na temat rozwiązań przyjętych w przedmiotowej dyrektywie zob. M. KURACH: *Milczenie prawne...*, s. 333–335; D. SZEŚCIŁO: *Milcząca zgoda organu – instrument przeciwdziałania przewlekłości postępowania czy narzędzie deregulacji?* W: *Kodeks postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*. Red. J. SUPERNAT, B. KOWALCZYK. Warszawa 2017, s. 269–270.

istnieją w Niemczech, we Francji, we Włoszech, w Hiszpanii⁸, Portugalii⁹, a także w Holandii czy w Rumunii, Albanii, Serbii¹⁰.

2. Milczenie w świetle polskich regulacji prawnych sprzed nowelizacji

Według stanu prawnego obowiązującego do czasu nowelizacji, milczenie nie było uregulowane w sposób ogólny, a zatem nie stanowiło instytucji kodeksowej. Nie oznacza to jednak, że wskazana konstrukcja była obca prawu administracyjnemu, gdyż podstawę jej stosowania stanowiły przepisy szczególne prawa administracyjnego. W przedmiotowych przepisach milczenie było i jest uregulowane w niejednolity sposób zarówno jako milcząca zgoda (np.: art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹¹, dotyczący zgłoszenia budowlanego; art. 49 ust. 4, art. 57 ust. 2, art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹², dotyczące zatwierdzania projektów regulaminów czy projektów cenników usług przedkładanych przez operatorów pocztowych; art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹³, dotyczący uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny), jak i milczące zakończenie postępowania (np. art. 140 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁴ w przedmiocie indywidualnej interpretacji podatkowej czy art. 10a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁵ bądź art. 11 ust. 9 u.s.d.g. dotyczący rozpatrywania spraw przedsiębiorców)¹⁶. Co więcej, konstrukcja milczącej zgody występuje też w przepisach szczególnych w odniesieniu do procedury współdziałania (np.: art. 16 §4 usta-

⁸ Na temat rozwiązań niemieckich, francuskich, włoskich i hiszpańskich zob. A. KUBIAK: *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 2009, z. 11, s. 34–37 oraz Z. SNAŻYK: *Milcząca zgoda administracji...*, s. 12–15.

⁹ Zob. Z. SNAŻYK: *Milcząca zgoda administracji...*, s. 15.

¹⁰ Na temat rozwiązań holenderskich czy rumuńskich, albańskich lub serbskich zob. D. SZEŚCİŁO: *Milcząca zgoda organu...*, s. 270–271.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 290 ze zm. [dalej: pr.bud.].

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1113 ze zm.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1987 ze zm.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm. [dalej: u.s.d.g.].

¹⁶ Szeroki przegląd rozwiązań dotyczących milczącego załatwienia sprawy, przyjętych w przepisach szczególnych prawa administracyjnego, przedstawia Z. SNAŻYK: *Milcząca zgoda administracji...*, s. 19–24 czy M. KURACH: *Milczenie prawne...*, s. 319–320.

wy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie¹⁷, odnoszący się do procedury współdziałania w postępowaniu o odwołanie notariusza; art. 32 ust. 2 pr. bud., art. 39 ust. 1 pr. bud, art. 67 ust. 1 pr. bud., dotyczące uzgodnień w procesie inwestycyjno-budowlanym; art. 53 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, dotyczący uzgodnień w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego). Na podstawie przepisów szczególnych prawa administracyjnego wykształciły się dwa stanowiska dotyczące charakteru milczenia administracji. Według pierwszego z nich, milczenie uznaje się za prawną formę działania administracji, zgodnie z drugim zaś milczenie traktuje się jako zdarzenie prawne. Zwolennikami tej pierwszej tezy są: W. Bochenek¹⁹, B. Majchrzak²⁰, A. Ostrowska i J. Stelmasiak²¹, M. Szalewska i M. Masternak²², A. Puczek²³ czy M. Kurach²⁴, natomiast przedstawicielami drugiej koncepcji – M. Laskowska²⁵, A. Kubiak²⁶

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1796 ze zm.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm.

¹⁹ W. BOCHENEK: *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 41–50.

²⁰ B. MAJCHRZAK: *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*. Warszawa 2008, s. 86.

²¹ A. OSTROWSKA, J. STELMASIAK: *Rejestracja budowy (przyjęcie zgłoszenia budowy) jako prawna forma działania administracji – uwagi „de lege ferenda”*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICYPORUK. Lublin 2010, s. 601: „Biorąc pod uwagę klasyfikację prawnych form działania administracji, wskazać należy, iż projektowana rejestracja budowy, równoznaczna z milczącym przyjęciem zgłoszenia budowy przez właściwy organ administracji, wykazuje cechy czynności materialno-technicznej, tj. czynności faktycznej ze sfery zewnętrznej administracji, o charakterze władczym i jednostronnym, podejmowanej przez kompetentne podmioty administrujące w zakresie administracji publicznej”.

²² M. MASTERNAK, M. SZALEWSKA: *„Milczenie” organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji*. W: *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*. Red. S. WRZOSEK. Warszawa 2010, s. 498: „Niewątpliwie milczenie organu, o którym tu mowa, jest sposobem uzewnętrzniania jego działania, polegającego na świadomym i celowym powstrzymaniu się od wydania aktu lub dokonaniu określonej czynności. [...] milczenie organu w przedstawionym wyżej znaczeniu jest formą działania administracji publicznej”.

²³ A. PUCZKO: *W obronie prawnej instytucji milczenia organu administracji jako jego milczącej zgody. Uwagi polemiczne*. W: *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 290: „W moim przekonaniu uznanie milczenia administracyjnego za nieuzewnętrzniony, niewyrażony przez organ materialnie swoisty akt administracyjny jest słuszne”.

²⁴ M. KURACH: *Milczenie prawne...*, s. 322.

²⁵ M. LASKOWSKA: *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, T. 14, s. 438.

²⁶ A. KUBIAK: *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia...*, s. 45: „Wydaje się zatem, że milcząca zgoda jest prawną formą działania administracji, wyłamującą się z tradycyjnych klasyfikacji. Milczenie organu można uznać za zdarzenie prawne, które w związku z upływem terminu przewidzianego dla podjęcia czynności przez organ administracji

i T. Bąkowski²⁷. Interesujący pogląd prezentuje P. Dobosz, który milczenie administracji rozumie w dwojaki sposób. Przywołany autor wyróżnia milczenie jako przejaw woli organu, a tym samym klasyfikuje je jako formę działania administracji typu konkludentnego (polegającą na świadomym kształtowaniu stanu faktycznego), a z drugiej strony wskazuje na milczenie rozumiane jako zdarzenie prawne (obiektywny element stanu faktycznego), z którym ustawa łączy skutki o charakterze materialnoprawnym i ustrojoprawnym²⁸. Również B. Adamiak przedstawia ciekawą koncepcję, zgodnie z którą milczące załatwienie sprawy wpisuje się w nowy rodzaj władztwa administracyjnego organu administracji publicznej. Koncepcja ta zakłada, że władztwo administracyjne ograniczone jest do kontroli zgodności z prawem czynności materialnoprawnej jednostki, która pośrednio lub bezpośrednio kształtuje tak uprawnienia, jak i obowiązki, a sama kontrola organu może zakończyć się w różny sposób, w tym w sposób milczący²⁹.

Niezależnie od stanowiska przyjętego co do charakteru milczącego załatwienia sprawy większość przedstawicieli nauki wyraźnie podkreśla, że konstrukcji tej nie należy utożsamiać z beczynnością organu. W ocenie W. Bochenka, kryteria odróżniające milczenie administracji od beczynności to skutek prawny niepodjęcia działania przez organ oraz istnienie uprawnienia organu do wstrzymania się od działania w obowiązujących przepisach prawnych³⁰. Z tego też względu, zdaniem przywołanego autora, „Bezczynność organu jest stanem niepożądanym, sprzecznym z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Inaczej jest w przypadku milczenia organu administracji publicznej, które bez wątpienia jest prawnie dopuszczalną, wynikającą z przepisów prawa materialnego formą zachowania organu administracji publicznej, stanowiącą realizację jego kompetencji bez przybierania wewnętrznej formy”³¹. Według P. Dobosza, „W żadnym wypadku pojęcia beczynności i milczenia nie można ze sobą obecnie utożsamiać, gdyż pierwsze jest przede wszystkim instytucją proceduralnego prawa administracyjnego, wyodrębnioną z uwagi na pejoratywny brak aktywności administracji publicznej w ściśle określonym terminie, a drugie stano-

publicznej wywołuje skutek materialnoprawny z mocy samego prawa”; EADEM: *O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia raz jeszcze*. „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 100–106.

²⁷ T. BĄKOWSKI: W „sprawie milczącej zgody organu”. „Państwo i Prawo” 2010, z. 3, s. 108.

²⁸ P. DOBOSZ: *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*. Kraków 2011, s. 349 i 395.

²⁹ B. ADAMIAK: *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*. W: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*. Red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA. Warszawa 2009, s. 25 i 31.

³⁰ W. BOCHENEK: *Bezczynność a milczenie...*, s. 45.

³¹ Ibidem, s. 50.

wi przede wszystkim instytucję materialnego prawa administracyjnego”³². Z kolei zdaniem A. Puczeko, „O tym, że milczenie administracji nie jest synonimem bezczynności, świadczy przede wszystkim brak posługiwania się przez ustawodawcę tym pojęciem, w szczególności brak używania go jako zamiennego dla bezczynności. Milczenie, choć nigdy literalnie nienazwane w aktach prawnych, pełni określoną rolę w prawie administracyjnym i nie jest zjawiskiem nieprzewidzianym, lecz zostaje wprowadzone do porządku prawnego wolą ustawodawcy”³³. Natomiast Z.R. Kmiecik i M. Kotulska wskazują wprost, że „milczenie organu to przewidziana przez prawo forma zakończenia postępowania, niemająca cech zachowania wadliwego”³⁴.

3. Milczenie w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

3.1. Milczenie w projekcie eksperckim

W projekcie eksperckim milczące załatwienie sprawy określono w rozdziale 6a *Milczące załatwienie sprawy* (art. 103a–103d k.p.a.). Według przedmiotowego projektu, milczące załatwienie sprawy miało mieć postać aktywną (milcząca zgoda) bądź pasywną (milczące zakończenie postępowania). Załatwienie sprawy administracyjnej w sposób milczący miało mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy będzie tak stanowić ustawa szczególna (art. 103a k.p.a.), a dodatkowo miało być potwierdzone decyzją poświadczającą (art. 103b k.p.a.), od której stronie przysługiwać miało odwołanie na zasadach ogólnych przewidzianych w k.p.a. Co więcej, do milczącego sposobu załatwienia sprawy odpowiednie zastosowanie miały mieć tryby nadzwyczajne (art. 103c k.p.a.).

Rozwiązania wskazane w projekcie eksperckim zostały następnie recypowane do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw oraz częściowo zmienione i dookreślone. Zarówno do projektu eksperckiego, jak i projektu ustawy nowelizującej przedstawiono wiele uwag w toku uzgodnień oraz konsultacji publicznych w zakresie milczącego załatwienia sprawy. Uwagi

³² P. DOBOSZ: *Bezczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a...*, s. 148.

³³ A. PUCZKO: *W obronie prawnej instytucji milczenia...*, s. 286.

³⁴ Z.R. KMIECIK, M. KOTULSKA: *Jeszcze o rodzajach opieszałości organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 107.

te dotyczyły przede wszystkim: konieczności uzupełnienia przepisów nowelizujących o projekt zmian przepisów szczególnych pod kątem sformułowania katalogu spraw załatwianych w niniejszy sposób³⁵, sprecyzowania terminów w zakresie milczącego załatwienia sprawy³⁶, określenia wzajemnej relacji konstrukcji uzupełniania braków formalnych czy zawieszenia postępowania względem terminu przewidzianego dla załatwienia sprawy w sposób milczący³⁷, zmiany formy potwierdzenia milczącego załatwienia sprawy z decyzji poświadczającej na zaświadczenie³⁸ czy też konieczności doprecyzowania regulacji dotyczących zastosowania przepisów o trybach nadzwyczajnych do instytucji milczącego załatwienia sprawy³⁹. Gwoli ścisłości należy nadmienić, że wśród zgłoszonych uwag występowały też opinie kwestionujące zasadność wprowadzenia ramowego uregulowania w zakresie milczącego załatwienia sprawy do Kodeksu postępowania administracyjnego, w których przyjmowano, że konstrukcja ta powinna mieć wyjątkowy charakter⁴⁰.

³⁵ Takie uwagi przedstawiło Rządowe Centrum Legislacji, pismo z dnia 27 października 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363120/dokument262287.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 1.

³⁶ Uwagi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pismo z dnia 19 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244221.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 3–4; Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, s. 15.

³⁷ Uwagi Ministra Infrastruktury i Budownictwa, pismo z dnia 26 lipca 2016 r., <http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,152121,21757252,mozart-palacu-elizejskiego-wiceprezydent-albo-po-prostu.html#MegaMT> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 7.

³⁸ Wiele podmiotów uzgadniających i konsultujących wskazywało na potrzebę zamiany decyzji poświadczającej na zaświadczenie, m.in.: Minister Infrastruktury i Budownictwa, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w przywołanych wyżej uwagach, Minister Środowiska, pismo z dnia 22 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244231.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 8–9; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, pismo z dnia 19 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244213.pdf>, s. 7 [Data dostępu: 1.05.2017 r.], Krajowa Izba Radców Prawnych, Opinia z dnia 29 lipca 2016 r. Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie nowelizacji ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.), sporządzona przez G. Łaszczycę, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244868.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 6–7, pkt 13.

³⁹ Uwagi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pismo z dnia 26 października 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363120/dokument262278.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 3.

⁴⁰ Uwagi SKO w Poznaniu (SKO.Or.04.45.2016) z dnia 1.08.2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244905.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 2, pkt 7 czy uwagi SKO w Opolu (0710-3/2016) z dnia 2.08.2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244904.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 3.

3.2. Konstrukcja milczącego załatwienia sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego

3.2.1. Uwagi ogólne

Definitywnie milczące załatwienie sprawy uregulowano w art. 122a–122g k.p.a. w rozdziale 8a *Milczące załatwienie sprawy*. Ustawodawca jednak wraz z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego nie przeprowadził zmian aktów prawa materialnego administracyjnego, a tym samym nie określił katalogu spraw załatwianych w ten sposób. Milczące załatwienie sprawy wprowadzone do przepisów postępowania bez wątplenia poszerza katalog form zakończenia postępowania administracyjnego. Stanowi ono alternatywną formę rozstrzygnięcia wobec decyzji czy ugody administracyjnej, co uwzględniono, zmieniając brzmienie art. 1 pkt 1 k.p.a. W przywołanym artykule odnoszącym się do zakresu unormowania ogólnego postępowania administracyjnego wprost odwołano się do konstrukcji milczenia.

Zgodnie z art. 122a k.p.a., milczące załatwienie sprawy znajdzie zastosowanie w sytuacji wynikającej z przepisu szczególnego, a organ w postępowaniu wszczętym na żądanie strony w terminie miesiąca lub innym wyznaczonym w przepisie szczególnym nie wyda decyzji (postanowienia) kończącej postępowanie bądź nie wniesie sprzeciwu. Ponadto, jak wynika z przyjętych rozwiązań, milczące załatwienie sprawy będzie ograniczone wyłącznie do postępowania administracyjnego w I instancji, gdyż nie będzie ono stosowane w postępowaniu odwoławczym oraz w trybach nadzwyczajnych (w myśl art. 151 § 3 k.p.a., art. 155a k.p.a., art. 158 § 1 k.p.a., art. 163a k.p.a.). Milczące załatwienie sprawy znajdzie jednak zastosowanie w postępowaniu uproszczonym (art. 163b–163 k.p.a.), chyba że przepis szczególny będzie wyłączał zastosowanie tej instytucji (art. 163b § 3 k.p.a.)⁴¹.

Na podstawie art. 122d § 1 k.p.a. do spraw załatwianych milcząco zastosowania nie znajdują art. 10 k.p.a. statuujący zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu oraz art. 79a k.p.a. ustanawiający zasadę wskazania niespełnionych przesłanek⁴². Wydaje się jednak, że sformułowanie art. 122d k.p.a.

⁴¹ Postępowanie uproszczone ma dotyczyć załatwienia spraw prostych pod względem faktycznym i prawnym. Więcej na temat tej instytucji zob. artykuły Pauliny Zadykiewicz i Macieja Plebana w niniejszej monografii.

⁴² „Uproszczony charakter trybu milczącego załatwienia sprawy, sprowadzający się do wydawania rozstrzygnięcia w oparciu o materiał przedstawiony przez strony na etapie wszczęcia postępowania, jak również zakres spraw, które w założeniu mają być załatwione w tym trybie (sprawy nieskomplikowane), nie wymaga stosowania zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, ani jej uszczegółowienia, jakie przewidziano w projektowanym art. 79a k.p.a.” *Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych*

w zakresie wyłączenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest „niefortunne” i nie powinno być rozumiane literalnie. Trudno bowiem zgodzić się z poglądem zakładającym zupełne wyłączenie udziału strony w postępowaniu. Należy zatem przyjąć, że chodzi raczej o ograniczenie zasady czynnego udziału wyłącznie w zakresie, w jakim organ ma obowiązek zawiadomić stronę o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia co do zebranego w sprawie materiału dowodowego przed zakończeniem postępowania (art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 81 k.p.a.). Inne elementy tej zasady, jak np. uprawnienie przeglądania akt sprawy (art. 73 k.p.a.), oczywiście znajdują zastosowanie w postępowaniu załatwianym milcząco. Z kolei wyłączenie art. 79a k.p.a., skorelowanego z zawiadomieniem o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań⁴³, wydaje się uzasadnione i jest niejako następstwem wyłączenia zasady czynnego udziału w omawianym zakresie.

3.2.2. Formy milczącego załatwienia sprawy

Według regulacji kodeksowej, milczące załatwienie sprawy może przybrać jedną z dwóch postaci, tzn. formę pasywną (art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a.) lub formę aktywną (art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a.). Forma pasywna, inaczej nazywana milczącym zakończeniem postępowania, charakteryzuje się tym, że jeżeli organ w terminie określonym dla podjęcia decyzji administracyjnej nie podejmie tego działania, powstanie fikcja decyzji pozytywnej. Brak decyzji jest bowiem równoznaczny z uwzględnieniem w całości żądania strony postępowania. Forma aktywna, określona jako milcząca zgoda, dotyczy natomiast sytuacji, w której organ nie korzysta z opcji wniesienia sprzeciwu we wskazanym w przepisach prawa terminie. Niewniesienie sprzeciwu także prowadzi do powstania fikcji pozytywnego zakończenia sprawy dla strony. Przy tym – mając na uwadze regulacje obowiązujące w przepisach szczególnych prawa administracyjnego – trudno jednoznacznie wskazać, że w przypadku milczącej zgody jest to zawsze fikcja decyzji pozytywnej. Wydaje się bowiem, że forma milczącej zgody będzie znajdować zastosowanie przede wszystkim do postępowań, które niekoniecznie będą miały jurysdykcyjny charakter, lecz charakter mieszany. Oznacza to, że będzie ona obejmować postępowania, w których oczekiwaną formą rozstrzygnięcia jest nie tyle

innych ustaw (Druk sejmowy nr 1183), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 49.

⁴³ Tak *Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Druk sejmowy nr 1183), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 29.

decyzja administracyjna, ile czynność materialno-techniczna (np. wpis do rejestru, przyjęcie zgłoszenia), natomiast ewentualne negatywne rozstrzygnięcie przyjmuje postać decyzji administracyjnej.

Niewątpliwie cechą wspólną obu tych form milczącego zakończenia postępowania jest konsekwencja w postaci fikcji pozytywnego załatwienia sprawy, różnice zaś odnoszą się zarówno do sposobu działania organu rozpatrującego sprawę, jak i do sposobu działania strony postępowania.

Zdaniem W. Gurby, analizując obie formy milczącego załatwienia sprawy w kontekście działań podejmowanych przez organ rozpatrujący sprawę, w przypadku milczącego zakończenia postępowania można mówić o jednofazowości, w odniesieniu do milczącej zgody zaś – o dwufazowości działania organu administracji publicznej. W ocenie przywołanego autora, w sytuacji milczącej zgody „Aktywne działanie organu w pierwszej fazie polega na prowadzeniu czynności procesowych w celu ustalenia, czy wniesć sprzeciw, czy nie”, a tym samym, według jego oceny, „proces poprzedzający niewniesienie sprzeciwu jest świadomy i ukierunkowany, a niewniesienie sprzeciwu jest świadomym aktem woli organu administracji publicznej”⁴⁴. Z kolei milczące zakończenie postępowania charakteryzujące się pasywnością według W. Gurby polega „na tym, że organ nie prowadzi czynności procesowych w celu ustalenia, czy sprawę załatwić w terminie, czy może jednak zwlekać, by sprowokować »samozałatwienie« sprawy”⁴⁵.

Odwrotnie dychotomiczny podział fikcji pozytywnego załatwienia sprawy prezentuje A. Tuszyńska, która dostrzega jednofazowość i dwufazowość działania w zachowaniu strony postępowania administracyjnego. Według tej autorki, można zauważyć dwufazowość działania na linii strona – organ w przypadku milczącego zakończenia postępowania, czyli w zakresie pasywnej formy milczącego załatwienia sprawy, oraz jednofazowość działań w odniesieniu do milczącej zgody organu, tzn. w odniesieniu do aktywnej formy milczącego załatwienia sprawy. Przywołana autorka, odwołując się do przykładu interpretacji podatkowej czy interpretacji wydawanych przez ZUS względem przedsiębiorców, wskazuje, że to właśnie strona musi pierwsza podjąć działanie i przygotować interpretację, a więc to ona musi być aktywna, gdyż w razie milczenia organu będzie mogła zastosować przygotowane przez siebie stanowisko. Zatem dopiero po pierwszym etapie, jakim jest przygotowanie interpretacji, zachodzi drugi etap, według autorki obejmujący „»przerzucenie« ciężaru działania na organ”, który może zaakceptować przedłożoną interpretację bądź nie, co obliuguje go do wydania własnej interpretacji. Natomiast w przypadku milczącej zgody organu, w ocenie

⁴⁴ W. GURBA: *Zwalczanie i zapobieganie beczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 11, s. 102.

⁴⁵ Ibidem, s. 104.

A. Tuszyńskiej, nie można wyodrębnić aktywnej fazy działania strony, gdyż występuje wyłącznie faza druga, polegająca na działaniu organu⁴⁶.

Uwzględniając przytoczone stanowiska, należy uznać, że dychotomiczny podział milczącego załatwienia sprawy w istocie podyktowany jest kategorią spraw, do jakich będzie mieć zastosowanie określona forma milczącego załatwienia sprawy. Potwierdzają to bowiem założenia ustawodawcy przedstawione w uzasadnieniu ustawy, który przypisuje różny cel każdej z tych form. I tak w odniesieniu do formy pasywnej (tj. milczącego zakończenia postępowania) jako cel w uzasadnieniu wskazuje się ochronę strony przed bezczynnością organu w postępowaniu administracyjnym czy też ochronę przed przewlekłym prowadzeniem tegoż postępowania. Z kolei w przypadku formy aktywnej (tj. milczącej zgody) jako cel przyjmuje się uproszczenie postępowania administracyjnego.

3.2.3. Przesłanki milczącego załatwienia sprawy

Niezależnie od formy milczącego załatwienia sprawy można wskazać wspólne przesłanki jej zastosowania, które zostały określone w art. 122a k.p.a. Zgodnie z przyjętymi we wspomnianym artykule założeniami, są to: 1) istnienie przepisu szczególnego stanowiącego o możliwości milczącego załatwienia sprawy, 2) wszczęcie postępowania na żądanie strony, 3) upływ terminu określonego dla milczącego załatwienia sprawy, 4) niewydanie decyzji (postanowienia) kończącej postępowanie w sprawie lub niewnie sienie sprzeciwu.

Pojęcie „istnienie przepisu szczególnego” należy rozumieć jako obowiązywanie konkretnego przepisu prawa administracyjnego, w którym milczenie zostanie wskazane jako sposób załatwienia sprawy. To właśnie w przepisach szczególnych prawa materialnego ma także zostać sprecyzowana forma milczącego załatwienia sprawy, czyli pasywna lub aktywna. Należy zatem przyjąć, że ustawodawca nie pozostawia organom administracji publicznej swobody w zakresie wyboru formy milczącego zakończenia sprawy, gdyż ma to być określone ustawowo w odniesieniu do konkretnych przypadków.

Wnie sienie żądania przez stronę oznacza, że milczące załatwienie sprawy będzie znajdować zastosowanie wyłącznie w postępowaniach wszczynanych na wnioski. Nie będzie zatem możliwe milczące załatwienie sprawy w postępowaniu wszczętym przez organ z urzędu, a więc w zakresie postępowań, których przedmiotem jest nałożenie bądź ustalenie obowiązków czy

⁴⁶ A. TUSZYŃSKA: *Milczące załatwienie sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego – czy rzeczywiście nowa regulacja?* „Casus” 2017, nr 84, s. 24.

też ograniczenie uprawnień. Ponadto wniesienie żądania, aby było skuteczne, musi spełniać wymogi przewidziane dla podań określone w przepisach k.p.a. czy ewentualnie w przepisach szczególnych dotyczących milczącego załatwienia sprawy.

Termin stanowiący przesłankę milczącego załatwienia sprawy to termin prawnokształtujący. Oznacza to mniej więcej, że jego upływ wywołuje określone skutki, zarówno dla strony postępowania, jak i organu zobligowanego do rozstrzygnięcia sprawy. Po jego upływie następuje ukształtowanie sytuacji strony postępowania administracyjnego, a organ rozstrzygający sprawę nie może już podejmować czynności w celu wydania decyzji, postanowienia czy czynności zmierzających do wniesienia sprzeciwu. Według ramowej regulacji zamieszczonej w Kodeksie postępowania administracyjnego, niniejszy termin wynosi miesiąc, chociaż może on zostać określony w inny sposób w przepisach szczególnych. Zatem miesięczny termin przewidziany w Kodeksie dla milczącego załatwienia sprawy znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy przepis szczególny stanowiący o milczącym załatwieniu sprawy nie zawiera żadnych regulacji w tym zakresie. Z uwagi na fakt, że termin niniejszy stanowi instytucję prawa materialnego, nie będą do niego znajdować zastosowania przepisy art. 35 k.p.a. i 36 k.p.a., dotyczące przedłużania terminów proceduralnych, czy art. 58 k.p.a. obejmujący instytucję przywrócenia terminu. Opisany termin, będący przesłanką milczącego załatwienia sprawy, rozpoczyna swój bieg z chwilą wniesienia żądania przez stronę do właściwego organu. Dlatego też postanowienia art. 122a § 2 k.p.a. dotyczące rozpoczęcia biegu terminu załatwienia sprawy należy rozpatrywać łącznie z postanowieniami z art. 65 § 1 k.p.a., odnoszącymi się do przekazania podania i określającymi konsekwencje z tym związane. Co więcej, w sytuacji braków podania czy potrzeby sprecyzowania jego treści, termin milczącego załatwienia sprawy rozpoczyna swój bieg dopiero od chwili uzupełnienia braków podania bądź od chwili sprecyzowania treści żądania (art. 122c § 2 k.p.a. w zw. z art. 64 § 2 k.p.a.).

Ostatnia przesłanka to brak reakcji organu na żądanie strony. Należy podkreślić, że niewydanie decyzji lub postanowienia bądź niewniesienie sprzeciwu ma charakter celowy i zamierzony. Brak tego działania organu administracji publicznej oznacza milczący sposób załatwienia sprawy. Innymi słowy, w modelowym ujęciu zachowanie organu można określić jako „świadome niedziałanie”. Oczywiście, nie można wykluczyć, że opisany brak działania organu zawsze będzie mieć charakter świadomy. W niektórych przypadkach – na co zwraca się uwagę w doktrynie⁴⁷ – może on być wynikiem nieświadomego działania organu, wynikającego z innych okoliczności niż zamierzone milczenie. Niezależnie od tego, czy milczenie organu

⁴⁷ Ibidem, s. 26.

będzie świadome, czy też nie – w przypadku spełnienia trzech pozostałych przesłanek – w konsekwencji nastąpi milczące załatwienie sprawy.

3.2.4. Terminy w zakresie milczącego załatwienia sprawy

Przed wszystkim dla strony postępowania istotne jest ustalenie, czy nie nastąpiło wydanie decyzji (postanowienia) lub wniesienie sprzeciwu. Strona musi także ustalić, czy organ zachował termin dla wydania decyzji, czy dla wniesienia sprzeciwu. W przypadku niedotrzymania opisywanych terminów strona może przyjąć, że sprawa została załatwiona w sposób milczący. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca uwzględnił problemy występujące dotychczas na kanwie rozwiązań zawartych w przepisach szczególnych, a dotyczące ustalenia daty wydania decyzji czy daty wniesienia sprzeciwu i określił je wprost w art. 122b k.p.a. Zgodnie z nim, dzień wydania decyzji (postanowienia) lub dzień wniesienia sprzeciwu zależy od sposobu komunikowania przyjętego w postępowaniu. Organ administracji publicznej ma tu trzy możliwości – może bowiem doręczyć decyzję (postanowienie) lub sprzeciw przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników bądź może dokonać doręczenia elektronicznego, w myśl art. 39(1) k.p.a. lub 39(2) k.p.a. W pierwszym przypadku za dzień wydania decyzji (postanowienia) lub dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania wyżej wymienionych za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (art. 122b pkt 1 k.p.a.). W drugim przypadku jest to dzień doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez pracowników organu administracji publicznej lub inne upoważnione osoby (art. 122b pkt 2 k.p.a.), w trzecim przypadku zaś – dzień wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie do systemu teleinformatycznego (art. 122b pkt 3 k.p.a.).

W myśl art. 122c § 1 zd. 1 k.p.a., milczące załatwienie sprawy ma miejsce w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu, a zatem jest to dzień następujący po upływie terminu miesiąca lub innego terminu wyznaczonego przez przepis szczególny. Jednakże, co interesujące, termin załatwienia sprawy może ulec zmianie, gdy organ przed jego upływem zawiadomi stronę o braku sprzeciwu. Wówczas milczące załatwienie sprawy nastąpi w dniu doręczenia wskazanego zawiadomienia (art. 122c § 1 zd. 2 k.p.a.). Jak z tego wynika, wcześniejszy termin załatwienia sprawy będzie występował wyłącznie w przypadku aktywnej formy milczącego załatwienia sprawy. Niniejsze rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż skraca okres niepewności związany z oczekiwa-

niem na stanowisko organu, a nadto umożliwia stronie wcześniejszą realizację uprawnienia.

Nie bez znaczenia dla biegu terminu załatwienia sprawy jest regulacja przyjęta w art. 122d §2 k.p.a. w przedmiocie zawieszenia postępowania. Zgodnie z nim, zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla milczącego załatwienia sprawy. Rozwiązanie to ma charakter wyjątkowy, gdyż jak wynika z art. 103 k.p.a. zawieszenie postępowania co do zasady wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w Kodeksie, a zatem terminów procesowych. Oznacza to, że termin załatwienia, zarówno miesięczny wskazany w Kodeksie, jak i inny termin określony w przepisach szczególnych prawa administracyjnego, zaczyna biec ponownie z momentem podjęcia uprzednio zawieszono postępowania.

3.2.5. Uzewnętrznienie i potwierdzenie milczącego załatwienia sprawy

Milczące załatwienie sprawy zostaje uzewnętrznione w aktach sprawy przez zamieszczenie adnotacji wskazującej na taki sposób zakończenia postępowania. Organ administracji publicznej zobligowany jest do zawarcia w przedmiotowej adnotacji podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jego treści (art. 122 e k.p.a.). Zgodnie z ogólnie przyjętymi regulacjami, adnotacja ta powinna być sporządzona na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego (art. 72 §2 k.p.a.). Jednakże sporządzenie adnotacji może nie mieć miejsca w sytuacji „samozałatwienia się” sprawy wskutek patologicznego niedziałania organu⁴⁸.

Zewnętrznym potwierdzeniem milczącego załatwienia sprawy postępowania jest natomiast zaświadczenie wydawane w formie postanowienia (art. 122f §1 k.p.a.). Na postanowienie zawierające zaświadczenie czy na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia przysługuje zażalenie na zasadach ogólnych, czyli w terminie siedmiu dni (art. 122f §2 k.p.a. w zw. z art. 141 §2 k.p.a.). Podstawową i chyba jedyną przesłanką odmowy wydania zaświadczenia wydaje się sytuacja, w której strona wnosi o wydanie zaświadczenia w sprawie, która nie została załatwiona milcząco.

Ustawodawca w art. 122f §3 k.p.a. wyraźnie sprecyzował, co powinno zawierać zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy. Jego obligatoryjne elementy to: 1) oznaczenie organu administracji publicznej i strony lub stron postępowania; 2) data wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy; 3) powołanie podstawy prawnej; 4) treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco; 5) data milczącego załatwienia sprawy; 6) pouczenie o możliwości wniesienia zażalenia; 7) podpis z podaniem imienia i nazwi-

⁴⁸ Ibidem.

ska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania zaświadczenia, a jeżeli zaświadczenie zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny. Ponadto w art. 122f §5 k.p.a. sprecyzowano, że w zakresie nieuregulowanym w art. 122f k.p.a. do zaświadczenia w sprawie milczącego załatwienia sprawy stosuje się przepisy działu VII Kodeksu dotyczące wydawania zaświadczeń.

Co istotne, opisywane zaświadczenie potwierdza jedynie stan prawny, tj. milczące załatwienie sprawy, a nie rozstrzyga sprawy administracyjnej. Dlatego też ewentualne zażalenie na postanowienie może dotyczyć tylko i wyłącznie kwestii formalnych, czyli np. sytuacji, w której postanowienie nie zawiera wszystkich elementów zaświadczenia określonych w art. 122 §3 k.p.a.

Podkreślenia wymaga, że sama konstrukcja art. 122f k.p.a. wywołuje określone zastrzeżenia. Należy zauważyć, że w §1 art. 122f k.p.a. wskazano, że zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy wydaje się na wniosek strony, z kolei w §4 art. 122f k.p.a. przyjęto, że zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy doręcza się wszystkim stronom w sprawie załatwionej milcząco. Wydaje się, że ustawodawca w §4 art. 122f k.p.a. prawdopodobnie miał na myśli strony, które np. nie brały udziału w postępowaniu, lub inne podmioty niebędące stronami, a mające interes prawny w urzędowym potwierdzeniu faktów bądź stanu prawnego.

3.2.6. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy

Milczące załatwienie sprawy nie podlega kontroli w postępowaniu odwoławczym na zasadach ogólnych ani też kontroli sądów administracyjnych. Niemożność kontroli w drodze odwołania wynika ze specyfiki milczącego załatwienia sprawy, która uniemożliwia zastosowanie bezpośrednio tradycyjnych trybów kontroli decyzji. Z kolei brak kontroli sądowoadministracyjnej związany jest z tym, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie zmian w katalogu aktów, czynności i zaniechań podlegających kontroli sądów administracyjnych określonych w art. 3 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁹.

Na podstawie art. 122g k.p.a. sprawy załatwione milcząco mogą być weryfikowane przez odpowiednie zastosowanie trybów nadzwyczajnych określonych w art. 145–163 k.p.a. Tym samym w braku kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowej ustawodawca uznał za konieczne „stworzenie możliwości »reaktywowania« milcząco załatwionej sprawy poprzez jej po-

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.

nowne rozpatrzenie i wydanie decyzji”⁵⁰. Inaczej rzecz ujmując, kontrola milczącego załatwienia sprawy w świetle regulacji kodeksowej będzie polegać na ponownym rozpatrzeniu sprawy, pod warunkiem wystąpienia przesłanek przewidzianych dla zastosowania trybów nadzwyczajnych. Pozwoli to właściwym organom na uchylenie, zmianę lub stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia, które nastąpiło w trybie milczenia organu administracji publicznej. Zatem omawiana kontrola będzie sprowadzać się do wydania decyzji administracyjnej w jej klasycznym rozumieniu. Ponowne rozpatrzenie sprawy w ramach trybów nadzwyczajnych będzie „drogą otwierającą możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od organu, który załatwił sprawę w sposób milczący z rażącym naruszeniem prawa”⁵¹.

4. Podsumowanie

Wprowadzenie konstrukcji milczącego załatwienia sprawy do Kodeksu postępowania administracyjnego należy ocenić pozytywnie, niemniej jednak można mieć pewne zastrzeżenia co do samego sposobu wprowadzenia tej instytucji oraz do poszczególnych jej aspektów.

Przed wszystkim wątpliwość wzbudza fakt, że wraz z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego nie dokonano zmian w przepisach materialnych prawa administracyjnego, określających katalog spraw, które mogą być załatwione milcząco⁵². Powstaje zatem obawa, czy konstrukcja milczącego załatwienia sprawy nie pozostanie martwa⁵³. Wprawdzie w uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że milczący sposób załatwienia sprawy ma znajdować zastosowanie do spraw regulacyjnych czy rejestrowych. Nasuwa się zatem pytanie: Czy są to rzeczywiście sprawy, które

⁵⁰ *Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw...*, s. 51.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² W ocenie autorki niniejszego opracowania, twórcy nowelizacji w pierwszej kolejności powinni przeanalizować przepisy szczególne uwzględniające konstrukcje milczenia, dokonać ich zmiany, a następnie na tej podstawie wytypować kategorie spraw, w których zastosowanie znajdować będzie milczące załatwienie sprawy, w myśl Kodeksu postępowania administracyjnego. Oczywiście, w sposób naturalny do załatwienia w tym trybie predestynowane są wszelkie sprawy obejmujące wnoszenie zgłoszeń, zawiadomień czy dokonywanie zatwierdzeń bądź uzgodnień (tzw. milcząca zgoda), jak również sprawy w zakresie wydawania pozwoleń, zezwoleń, koncesji, licencji czy sprawy, których celem jest wyjaśnienie urzędowej interpretacji prawa (tzw. milczące zakończenie postępowania).

⁵³ A. TUSZYŃSKA: *Milczące załatwienie sprawy...*, s. 25.

wymagają uproszczenia, czy są najdłużej procedowane przez organy administracji publicznej? Wydaje się, że nie. Co więcej, według projektodawcy, instytucja ta ma mieć zastosowanie do spraw niewymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego⁵⁴, które jak wiadomo wpływa na długość postępowania. Ponadto nie wiadomo, czy ewentualne zmiany w przepisach materialnych obejmą istniejące już regulacje w przedmiocie milczącego załatwienia spraw, czy też powstanie zupełnie nowy katalog takich spraw.

Innym problemem wskazywanym w zakresie milczącego załatwienia sprawy jest kwestia świadomego bądź nie działania organu, co jest szczególnie istotne w zakresie pasywnej formy milczącego załatwienia sprawy. Zdaniem P. Dobosza, fikcja decyzji pozytywnej lub negatywnej jako instytucja jurysdykcji administracyjnej „może prowadzić do biernej metody administrowania”, co nie przystaje do demokratycznego państwa prawa⁵⁵. Problem ten dostrzega również D. Sześciło, zastanawiając się, czy „upowszechnienie milczącej zgody nie prowadzi do stopniowej abdykacji organów administracji z pozycji gwaranta rzetelnego stosowania prawa i ochrony interesu publicznego”⁵⁶. Przywołany autor zauważa, że wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy może prowadzić do zaburzenia hierarchii celów postępowania administracyjnego, gdyż na pierwszym miejscu sytuuje zasadę szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), która w żaden sposób nie góruje nad zasadą prawdy materialnej⁵⁷. Odmienne stanowisko w tym zakresie prezentuje R. Suwaj, zdaniem którego już z samej treści zasady szybkości postępowania wyraźnie wynika, „że to szybkość działania administracji ma być limitowana wnikliwością w dochodzeniu do prawdy obiektywnej, co powinno przełożyć się na działanie o optymalnej jakości”⁵⁸. Co więcej, autor ten podkreśla, że w wielu krajach demokratycznych funkcjonują rozwiązania dotyczące przeciwdziałania bezczynności administracji wykorzystujące instytucję milczenia organu. Pozwala to tym organom na zajęcie się tylko

⁵⁴ Takie stanowisko wyraził M. Haładyj w odpowiedzi na interpelację nr 6560 posła Pawła Grabowskiego. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju wskazuje, że „W ramach milczącego załatwienia sprawy rozstrzygane będą mogły być sprawy proste, niewymagające prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Przykładem takich spraw będą sprawy o charakterze rejestracyjnym. Instytucja ta nie będzie stosowana powszechnie, a podstawą prawną stosowania milczącego załatwienia sprawy będzie, podobnie jak w przypadku postępowania uproszczonego, przepis prawa materialnego, odnoszący się do spraw, których charakter pozwala na ich milczące załatwienie, bez istotnych ryzyk dla interesu publicznego czy bezpieczeństwa obrotu prawnego”, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=433F1748> [Data dostępu: 4.05.2017 r.].

⁵⁵ P. DOBOSZ: *Milczenie i bezczynność w prawie...*, s. 251.

⁵⁶ D. SZEŚCIŁO: *Milcząca zgoda organu...*, s. 276.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ R. SUWAJ: *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*. Warszawa 2014, s. 63.

sprawami wymagającymi ich ingerencji, pozostałe sprawy zaś ulegają niejako samozałatwieniu⁵⁹.

Nawiązując do przytoczonych poglądów, raz jeszcze należy zasygnalizować, że chociaż długotrwałe i przewlekłe prowadzone postępowanie niewątpliwie obniża zaufanie obywateli do organów państwa, szybkie załatwienie sprawy kosztem prawdy obiektywnej zdaje się unicestwić jakiegokolwiek zaufanie czy też szerzej – poczucie sprawiedliwości. Generalnie zasada szybkości sama w sobie nie może być celem.

Ponadto w doktrynie sygnalizuje się, że wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy stanowi element szerszej tendencji do ograniczania publicznoprawnej regulacji działalności gospodarczej (deregulacja), której zasadność budzi poważne wątpliwości, a co gorsze – przyjmuje się, że wprowadzenie milczącej zgody może ułatwiać kamuflowanie zachowań korupcyjnych w administracji⁶⁰. Jeszcze inną dyskusyjną kwestią, pojawiającą się w związku z milczącym załatwianiem spraw, jest „poczucie niepewności jednostki”, które nowa instytucja może pogłębić. Wynika to z dość długo obowiązującego sformalizowanego modelu działań na linii administracja – obywatel czy szerszego zagadnienia, jakim jest brak zaufania charakterystyczny dla polskiego społeczeństwa (tzw. kultura nieufności)⁶¹. Brak bowiem „uchwytnego” i „widomego” aktu administracyjnego może prowadzić do niezrozumienia opisywanej instytucji milczącego załatwienia sprawy. Dlatego zasadne byłoby przeprowadzenie stosownej kampanii informacyjnej, wskazującej, że milczące załatwienie sprawy nie stanowi bezczynności, a ponadto jest równoważne z załatwieniem sprawy w drodze aktu administracyjnego.

⁵⁹ R. SUWAJ: *Przykłady rozwiązań prawnych przeciwdziałających bezczynności administracji stosowne w wybranych krajach*. W: *Prawne konsekwencje bezczynności administracji publicznej*. Red. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010, s. 102–105 czy M. PERKOWSKI, R. SUWAJ, B. IGNATOWICZ, D. DWORAKOWSKI, w: *Koncepcja zapobiegania bezczynności...*, s. 169–175.

⁶⁰ D. SZEŚCİŁO: *Milcząca zgoda organu...*, s. 277, 279.

⁶¹ Na temat kultury nieufności zob. A. GRONKIEWICZ: *Jakość prawa a jakość życia na przykładzie prawa administracyjnego*. W: *W poszukiwaniu jakości życia. Studium interdyscyplinarne. Księga jubileuszowa dedykowana Romualdowi Derbisowi*. Red. A. WUDARSKI. Frankfurt nad Odrą–Częstochowa–Osnabrück 2014, s. 601; D. KONOPKA: *Kryzys zaufania a nie prawa – na przykładzie administrowania sądownictwem powszechnym*. W: *Inflacja prawa administracyjnego*. Red. P.J. SUWAJ. Warszawa 2012, s. 258–259, 271.

Anna Gronkiewicz

Silent settlement as a new institution of administrative procedure

Summary

The following article treats on the silent settlement of a case which constitutes a new solutions introduced to the Administrative Procedure Code by an act amending the act from the 7th April 2017 – Administrative Procedure Code and some other bills. The author characterizes the structure of silent settlement in Substantive Administrative Law and doubts connected to it; then the author analyzes solutions within the structure of the silent settlement that have been introduced by an amendment of the procedural administrative regulations. Further on, the author examines evidence of implementing silent settlement structure, its character, form, and consequences that result from the implementation to Administrative Procedure Code.